

# Før og efter Strukturreformen: Professionalisering af kommunal institutionsledelse?

Kurt Klaudi Klausen og Dan Michael Nielsen

## Abstract

Denne artikel undersøger de kommunale institutionslederes professionalisering i perioden efter gennemførelsen af Strukturreformen. Den grundlæggende antagelse er, at professionel ledelse er en forudsætning for, at den offentlige sektor evner at gennemføre reformer og levere de bedste ydelser.

Undersøgelsen udbygger den traditionelle professionsdefinition og undersøger de kommunale institutionslederes professionalisering på tre områder (dagtilbud, skole og ældrepleje) i henholdsvis 2004 og 2010 ud fra fem professionaliseringsdimensioner.

På baggrund af undersøgelsen af disse fem professionaliseringsdimensioner konkluderes det, at de kommunale institutionsledere som udgangspunkt er blevet mere professionelle siden gennemførelsen af Strukturreformen. Hvorvidt denne professionalisering medfører, at lederne er bedre rustet til at gennemføre og implementere større reformer i den offentlige sektor, diskuteres afslutningsvist.

## Indledning

Offentlig ledelse har været på dagordenen i flere år – interessen for offentlig ledelse knytter sig dels til den generelle modernisering, dels til specifikke reformer og initiativer såsom Kodeks for God Offentlig Topledelse. Ledelsen af de offentlige organisationer har således været et tema i flere år, hvilket også gælder på det kommunale plan, hvor ledelsen af de kommunale organisationer ligeledes står højt på dagsordenen.

I 2004 blev der foretaget en landsdækkende og repræsentativ undersøgelse af kommunale institutionsledere på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet (Klausen og Michelsen, 2004). Vi har gentaget denne undersøgelse i 2010, og er dermed i stand til at sige noget om udviklingen over tid, og det i en tid, hvor vi har set Strukturreformen blive til, og hvor den er suppleret med Kvalitetsreformen.

Denne artikel har til formål at undersøge hvorvidt kommunale ledere er blevet mere professionaliserede som ledere siden 2004. De kommunale institutionsledere er centrale i leveringen af den serviceproduktion som kommunerne har ansvaret for, og ledelsen af de decentrale institutioner bliver derfor en meget vigtig opgave – ikke mindst i tider med store økonomiske udfordringer.

Decentrale ledere i kommunerne er typisk blevet undersøgt gennem punktmålinger og på udvalgte områder såsom på det sociale område (Kofoed, 2004) og det pædagogiske område (Møller, 2009). Dermed kan disse undersøgelser ikke umiddelbart sammenlignes og ej heller sige noget om udvikling over tid. En undtagelse i forhold hertil er FTF's lederpejlinger (Hjalager og Larsen, 2003), men de interesserer sig ikke for at forklare, hvad udvikling over tid betyder.

Det centrale spørgsmål i denne artikel er derfor, hvorvidt kommunale institutionsledere er blevet mere professionelle som ledere siden 2004, eller sagt på en anden måde: Er deres profession som leder blevet forstærket?

### **Antagelsen om professionalisering som en nødvendig forudsætning**

De kommunale institutionsledere er det yderste led i det offentlige ledelseshierarki. De er ansvarlige for, at den offentlige serviceproduktion lever op til forventninger fra borgere, brugere og politikere, fra deres eget ledelsessystem og fra dem selv. Ydelserne skal have den kvalitet, politikerne har defineret, og de skal tilvejebringes både produktivt (dvs. omkostningsbevidst) og effektivt (med henblik på målopfyldelse). Spørgsmålet er, i hvilken udstrækning institutionslederne er klædt på til at varetage deres ledelsesfunktion, så dette finder sted på en professionel måde?

Der er således en antagelse om, at professionel ledelse er en forudsætning for, at den offentlige sektor evner at gennemføre sine reformer og levere ydelserne bedst og billigst. Denne antagelse formuleres af Christoffersen og Klausen som en forestilling om, at mens 1970'ernes kommunalreform medførte en professionalisering blandt medarbejderne, som herefter skulle være fagprofessionelle, nemlig faguddannede lærere, pædagoger, sygeplejersker m.m., så ligger der i Strukturreformen (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004) og Kvalitetsreformen (Regeringen, 2007) et ønske om en professionalisering af lederne. Herudover fordrer reformernes implementering og håndteringen af andre presserende udfordringer (såsom velfærds-klemmen), professionelle ledere (Christoffersen, Klausen og Lundtorp, 2003, 2005; Christoffersen og Klausen, 2009; 2011). Velfærds-klemmen er således den aktuelt største udfordring for den offentlige sektor, en klemme som er det offentliges pendant til finanskrisen og knytter sig til stigende forventninger til den offentlige serviceproduktion overfor begrænsede og vigende ressourcer til deres gennemførelse. På den ene side er der et skatteloft over de kommunale indtægter og en stigende konkurrence om medarbejdere, og på den anden side vokser krav og forventninger til den offentlige serviceproduktion som følge af demografi (flere ældre og borgere med særlige problemer), bedre diagnosticering, nye teknologiske muligheder, samt det forhold, at man ikke valgte mindste fællesnævner ved nivel-

lering af kvalitetsforskelle mellem kommunerne i forbindelse med de kommunale fusioner i 2007.

Spørgsmålet er derfor, om det er muligt at sige noget om, hvorvidt de kommunale ledere er professionelle, og om der er sket en professionalisering af dem op gennem 2000'erne. Til dette formål kan man med fordel benytte professionssociologien. Formålet med denne artikel er at undersøge hvorvidt lederne er blevet mere professionelle siden 2004 og dermed om deres profession som ledere er blevet styrket. De klassiske eksempler på stærke professioner er eksempelvis læger, advokater eller tandlæger (Laursen et al., 2005), og det er derfor også atypisk at definere ledelse som en egentlig profession, om end man kan diskutere, hvorvidt en sådan definition vil være mere moderne. I denne artikel vil vi imidlertid forsøge at hente inspiration i professionssociologien for at undersøge institutionsledernes professionalisering. Man kan eksempelvis definere en profession således:

*Professioner er erhvervsgrupper, hvis praksis forudsætter specialisering, systematisk og videnskabelig træning. Adgang til professionen afhænger af, at man består bestemte eksaminer, som giver ret til titler og diplomer og dermed sanktionerer professionernes rolle i arbejdsdelingen. (Sehested, 1997: 110)*

Elementerne af denne definition går igen flere steder (Jespersen, 2005; Laursen et al., 2005; Larsen, 2007; Torgersen, 1972). For at der skal være tale om professionel ledelse og professionalisering af ledelse skal der med andre ord være tale om, at lederne kan siges at tilhøre professionen »ledelse«, og om, at de professionelle ledelseskarakteristika vinder udbredelse. Vi vil knytte an til ovenstående definition på en profession, men operere med, at man også kan tilhøre en profession, hvis man gennem praksis har erhvervet en erfaring, som sandsynliggør, at man har lederkompetencer som *ikke-ledere* ikke besidder. Det er ganske vist en udvanding i forhold til et mere snævert professionsbegreb, som typisk knytter sig til, at der er tale om eksklusivitet på baggrund af beståede eksaminer. Men hvis vi benyttede en sådan definition, ville hovedparten af de offentlige ledere på decentralt niveau være ekskluderet fra at tilhøre ledelsesprofessionen. Dertil kommer, at det kan være vanskeligt at bestemme hvilke uddannelser, der skulle give anledning til at nogen tilhører ledelsesprofessionen. Skulle man eksempelvis have taget en MPM eller en MBA ved et universitet for at tilhøre ledelsesprofessionen? Ville en diplomled Ruddannelse være tilstrækkeligt, ville en AC'er med flere års ledererfaring være at betragte som en professionel, mens en leder med en mellemlang videregående uddannelse ikke havde adgang til en sådan betegnelse?

Vi ønsker i forbindelse med vores undersøgelser af de kommunale ledere at bestemme professionel ledelse som en funktion af en række forhold:

1. **Ledererfaring:** hvor lang tid har lederne været formelle ledere (formodet erfaring og læring i jobbet – denne kan naturligvis ikke tages for givet, men vi antager, at der er en eller anden kumulativ erfaringsopsamling) koblet med antallet af lederjob den enkelte har haft (som kan være en indikator på både karriereudvikling, og at der var tale om forskellige erfaringer).

2. **Lederuddannelse:** hvilken lederuddannelse har de erhvervet sig (kurser i ledelse, diplomlederuddannelser, masteruddannelser – hvor førstnævnte tæller mindst og sidstnævnte tæller mest).
3. **Lederroller:** opfattelse af egen lederrolle (i hvilken udstrækning ønsker lederne at påtage sig moderne lederroller – hvor faglig ledelse tæller mindst og administrativ og strategisk ledelse tæller mest).
4. **Ledelsesidentitet:** i hvilken udstrækning identificerer lederne sig med ledelse (hvor en ren ledelsesidentitet tæller mere end en blandet ledelsesidentitet).
5. **Ledelsesforståelse:** holdninger til ledelsessystemet (forståelse af ledelsessystemets fælles ledelsesopgave, horisontal og vertikal identifikation og integration).

Der ligger heri nogle antagelser, som kan diskuteres. Eksempelvis er det ikke rimeligt at antage en *en-til-en* sammenhæng imellem identifikation med et ideal om et integreret ledelsessystem og professionalisering. I og med, at det er et organisationsteoretisk ideal, (at der skal være tale om horisontal og vertikal integration), og i og med at det er et fremtrædende element i kommunernes virke og deres ledelsespolitik i dag, (at de forventer samarbejde og loyalitet overfor kommunen) tillader vi os at benytte disse indikatorer. Omvendt er det klart, at den måde en kommune fungerer på kan være med til at styrke eller ødelægge forestillingen om det, som nogen kalder for det store fællesskab (Klausen, 2001). Det kan eksempelvis være en professionel reaktion at være kritisk over for sit eget hierarkiske system, når og hvis den psykologiske kontrakt, som knytter sig til decentrale ledelsesrum brydes – det sætter i al fald professionaliseringen på en prøve. Men vi formoder altså, at der med rækken af indikatorer samlet set vil være tale om endog ganske stærke indikationer på professionaliseringsgraden.

### Om undersøgelsen

Artiklen bygger, som nævnt, på to landsdækkende og repræsentative undersøgelser af kommunale institutionsledere på de tre store kommunale serviceområder: daginstitutioner, folkeskoler og ældreområdet. I 2004-undersøgelsen deltog i alt 1.149 institutionsledere, mens 1.728 ledere deltog i 2010-undersøgelsen. 2010-undersøgelsen dækkede endvidere 76 af landet 98 kommuner. Antallet af respondenter og svarprocenter for de to undersøgelser kan ses i tabel 1.

Tabel 1: Respondenter i de to undersøgelser					
	Daginstitution	Folkeskole	Ældreområdet	Samlet	Samlet svarpct.
2004	652	319	178	1.149	70 pct.
2010	991	549	188	1.728	60 pct.

I 2004 undersøgelsen var der en svarprocent på ca. 70 hvilket faldt til omkring 60 pct. i 2010. Dette fald skyldes formodentlig, at de kommunale ledere er under et betydeligt pres. 2004-undersøgelsen var samtidig første gang, at der blev sat fokus på de kommunale ledere i én stor undersøgelse, hvilket har medvirket til den høje

svarprocent. Svarprocenten i 2010-undersøgelsen er imidlertid stadig ganske høj for en undersøgelse af denne art. For en uddybning af metodeovervejelser vedr. undersøgelsen henvises til Klausen, Michelsen og Nielsen (2011a; 2011b).

På baggrund af antallet af respondenter, samt de høje svarprocenter, kan vi alt i alt tillade os at generalisere resultaterne af både 2004- og 2010-undersøgelserne. Vi kan tillade os at sammenligne lederkategorierne indbyrdes i hver af de to undersøgelser, og vi kan tillade os at sammenligne resultaterne over tid.

I denne artikel har vi valgt at rapportere resultaterne af ledernes professionalisering fordelt på de tre sektorer. Alternativt kunne vi have valgt at samle de tre sektorer i én samlet kategori over kommunale institutionsledere. Grunden til, at vi har valgt at adskille de tre sektorer knytter sig til, at vi ved fra andre undersøgelser, at der eksisterer betydelige forskelle mellem de tre sektorer (Klausen, Michelsen og Nielsen, 2011a).

Vi sammenligner derfor de samme tre ledelseskategorier over tid, men der er sket noget i mellemtiden, som gør, at nogle af de ledere vi spurgte i 2004 ikke indgår i 2010-undersøgelsen. I denne sammenhæng er det værd at hæfte sig ved, at nogle kommuner har etableret områdeledelse på henholdsvis dagtilbuds- og ældreområdet. I de kommuner har vi vurderet, at de ledere der ikke er områdeledere, har fået omdefineret deres ledelsesopgave på en måde, så de ikke er interessante for vores undersøgelse (de vil herunder typisk ikke have ansvar for økonomi og ansættelser). Derfor har vi i vores undersøgelse også inddraget de nye ledelseskategorier sammen med en række andre lederkategorier (herunder områdeledere, ledere af borgerservice, jobcentre, familiecentre m.fl., som vi dog ikke skal analysere her – i stedet henvises til Klausen, Michelsen og Nielsen, 2011a). Det vi her sammenligner, er med andre ord de populationer i 2004 og 2010 som sidder i samme jobfunktion; de er decentrale institutionsledere.

### **Undersøgelsens resultater**

I de følgende afsnit gennemgår vi resultaterne fra undersøgelsen. Som nævnt ovenfor kan vi i tidligere analyser se, at lederne på tværs af de tre sektorer adskiller sig på en række måder. Vi vælger derfor at vise resultaterne for hver af de tre sektorer.

### **Ledelseserfaring**

Den første indikator vi benytter for ledelsesprofessionalisering knytter sig til ledernes erfaring som ledere. Vi antager dermed, at ledelsesfaglig professionalisme blandt andet er en funktion af ledelseserfaring. Dette betyder, at ledelseserfaring i sig selv er med til at forme den enkelte som leder. Ser vi på den ledelseserfaring lederne har, tegnes et karakteristisk billede af, at ganske mange ledere har flere års ledererfaring. Det gælder i øvrigt både i 2004 og i 2010 jævnfør tabel 2.

Tabel 2: Antal år i formelt lederjob			
	Daginstitution	Skole	Plejecenter
	n=991 (n=646)	n=549 (n=314)	n=188 (n=177)
0-2 år	9% (10%)	6% (5%)	6% (9%)
3-4 år	10% (10%)	7% (13%)	7% (9%)
5-9 år	17% (26%)	22% (26%)	26% (19%)
10 år eller mere	64% (54%)	65% (56%)	61% (64%)
	100% (100%)	100% (100%)	100% (100%)

Note: Tallene i parentes angiver institutionsledernes svar i 2004-undersøgelsen

Vi kan heraf se, at der fra 2004 til 2010 er en stigning i antallet af ledere med en ledererfaring på mellem 5 og 9 år på ældreområdet og af ledere med mere end 10 års ledererfaring på de øvrige områder. Det betyder, at lederne forbliver i deres stillinger til de går af, og at populationen samlet set er blevet ældre (vi har også i undersøgelsen et spørgsmål om hvorvidt lederne kan forestille sig at skifte stilling, og da vælger de ikke at pege på muligheden for igen at blive »menig« medarbejder). Alt i alt bliver der dermed tale om, at lederne samlet set rummer flere års ledererfaring. Dette understøttes ligeledes af, at der, jævnfør tabel 3, er en svagt stigende tendens til, at lederne samlet set har flere forskellige joberfaringer.

Tabel 3: Antal lederjobs før det nuværende lederjob			
	Daginstitution	Skole	Plejecenter
	n=991 (n=648)	n=549 (n=314)	n=188 (n=177)
Ingen	45% (54%)	18% (31%)	16% (24%)
1	30% (28%)	50% (49%)	29% (24%)
2-3	21% (16%)	28% (19%)	40% (41%)
4 eller flere	4% (2%)	4% (1%)	15% (11%)
	100% (100%)	100% (100%)	100% (100%)

Note: Tallene i parentes angiver institutionsledernes svar i 2004-undersøgelsen

Samlet set tyder det på, at der er sket en øgning af de decentrale lederes ledelseserfaring siden 2004, med deraf følgende potentiel ledelsesprofessionalisering. Det må dog understreges, at det i sig selv er en svag indikator, og at der kun er tale om en svag stigning.

### Lederuddannelse

Den anden indikator knytter sig i denne artikel til ledernes uddannelse. Indikatoren knytter sig ikke til ledernes oprindelige uddannelse, men rettere til den ledelsesmæssige uddannelse de har opnået. I 2010-undersøgelsen har vi en større differentiering i vores spørgsmål vedr. lederuddannelse, end vi havde i

2004-undersøgelsen. Nedenstående tabel 4 angiver svarene på ledernes formelle lederuddannelse.

Sammenligner vi disse tal med resultatet af 2004-undersøgelsen finder vi, at der stort set er overensstemmelse mellem situationen i 2004 og 2010 hvad angår deltagelse i interne og eksterne kurser. Der hvor der er sket en markant forandring er i forhold til master og diplomuddannelser. Her havde vi i 2004 en samlekategori for både master- og diplomuddannelser, hvor der var 22 procent af daginstitutionslederne som havde taget sådanne, mens de tilsvarende tal var 17 for skolelederne og 44 procent for lederne af plejehjem.

Tabel 4: Institutionsledernes formelle lederuddannelse			
	Daginstitution n=991 (n=652)	Skole n=549 (n=319)	Plejecenter n=188 (n=178)
Interne kurser i ledelse – korte forløb, der overvejende er tilrettelagt af og afholdt hos arbejdsgiveren	71% (83%)	71% (78%)	67% (69%)
Eksterne kurser i ledelse – korte forløb, der overvejende er tilrettelagt af og afholdt hos andre end arbejdsgiveren	54% (63%)	71% (69%)	56% (67%)
Eksterne lederuddannelsesforløb fra f.eks. videregående uddannelsesinstitutioner eller konsulentfirmaer	42% (38%)	51% (80%)	37% (46%)
Den grundlæggende lederuddannelse – Erhvervsskoler	4% -	12% -	8% -
Akademiuddannelsen i ledelse – Erhvervsakademier	2% -	1% -	4% -
Diplom-uddannelse i ledelse – forløb over mindst et år, er er tilrettelagt af erhvervsakademier eller professionshøjskoler*	44% -	59% -	64% -
Master-uddannelse i ledelse – forløb over mindst et år, der er tilrettelagt af en videregående uddannelsesinstitutioner*	0% -	5% -	5% -
Ingen former for lederuddannelse	4% (4%)	1% (1%)	2% (1%)

Note: Tallene i parentes angiver institutionsledernes svar i 2004-undersøgelsen.  
\* De to kategorier »Diplom-uddannelse i ledelse« og »Master-uddannelse i ledelse« var samlet i én i 2004- undersøgelsen. I 2004-undersøgelsen svarede henholdsvis 22, 17 og 44 procent af ledere i daginstitutioner, skoler og plejecentre bekræftende på denne kategori.

Vi kan derfor nu konstatere, at samlekategorien i 2004 højst sandsynligt primært dækkede over diplomlederuddannelser, og vi kan konkludere, at der er sket en dramatisk stigning i antallet af ledere, der har taget (eller er ved at tage) en diplomlederuddannelse mellem 2004 og 2010. Noget tyder med andre ord på, at det element i Kvalitetsreformen som rummede en ledelsesreform med 200 mio. kr. i støtte til diplomuddannelser (Regeringen, 2007), allerede nu ser ud til at have stimuleret efterspørgslen efter diplomlederuddannelser. Endvidere kan vi se den første

spæde differentiering mellem lederkategorierne, idet det kun er skoleledere og ældreledere, som har taget en masteruddannelse i ledelse, og at det kun er ganske få, nemlig 5 pct.

Samlet set er der her tale om en stærk indikation af en øget professionalisering af kommunernes decentrale ledere.

Lederroller

Den tredje indikator drejer sig om forskellige lederroller. Vi har i både 2004 og 2010 spurgt lederne om hvor lang tid lederne *i praksis* bruger på fire forskellige ledelsesfunktioner eller om man vil lederroller, nemlig faglig ledelse, personaleledelse, administrativ ledelse og strategisk ledelse. Vi spurgte endvidere til hvilke *forventninger* de oplever der ligger til, at de udfylder disse roller. Endvidere spurgte vi for det tredje lederne om, hvordan de selv synes, at *afvejningen burde være* mellem disse roller.

Der tegner sig her et billede af, at lederne i 2004 på tværs af sektorerne oplever, at det forventes af dem, at de skal bruge mere tid på personaleledelse end på faglig ledelse og strategisk ledelse og at administrativ ledelse skal fylde næstmest. Det er også personaleledelse og administrativ ledelse de i 2004 alle bruger henholdsvis mest og næstmest tid på i praksis. Det er imidlertid ikke nødvendigvis sådan de finder at fordelingen burde være. Et markant fund i 2004-undersøgelsen er her, at daginstitutionslederne adskiller sig fra skoleledere og ældreledere ved selv at prioritere faglig ledelse højt, hvilket ikke er tilfældet for skole og ældreledere, som omvendt gerne ville kunne prioritere strategisk ledelse højere end det er tilfælde i deres daglige praksis. Sammenligner vi disse fund med resultaterne af 2010-undersøgelsen tegner der sig et forholdsvis ensartet billede. Vi har i tabel 5 givet et eksempel på, hvordan sammenligningen kan tage sig ud i forhold til, hvordan skolelederne finder, at afvejningen mellem de fire lederroller bør være. De samlede tal for de tre sektorer kan ses i Klausen, Michelsen og Nielsen (2011b).

Tabel 5: Skolelederes vurdering af, hvordan afvejningen af lederrollerne bør være				
	Vigtigst	Næst vigtigst	Tredje vigtigst	Mindst vigtigst
Faglig ledelse n=549 (n=302)	15% (17%)	30% (25%)	42% (43%)	13% (16%)
Personaleledelsen=549 (n=302)	30% (32%)	45% (46%)	23% (22%)	2% (1%)
Administrativ ledelse n=549 (n=310)	3% (4%)	3% (5%)	15% (17%)	79% (73%)
Strategisk ledelse n=549 (n=307)	52% (49%)	22% (25%)	20% (19%)	6% (7%)

Note: Tallene i parentes angiver institutionsledernes svar i 2004-undersøgelsen

Heraf fremgår med stor tydelighed, at skolelederne (i modsætning til hvad de selv vurderer der forventes af dem, og i modsætning til, hvordan de bruger deres tid i praksis) ikke ønsker at prioritere administrativ ledelse særligt højt. Mens det forventes, at de bruger omkring en tredjedel af deres tid på administrativt arbejde, og



det også ser ud til at være tilfældet i praksis, ønsker de kun at bruge omkring tre procent af deres tid på dette. Omvendt kunne skolelederne godt tænke sig at bruge væsentligt mere tid på strategisk ledelse end de tilsyneladende har mulighed for i praksis, hvor dette arbejde kun omfatter knapt 10 pct. af deres arbejdstid. Noget tilsvarende gør sig gældende for lederne i pleje/ældresektoren dog ikke med en så stor vægtlægning af strategisk ledelse (her er det personaleledelse, der er topscoreren). Vi ser med andre ord også i 2010, at lederne på dagtilbudsområdet skiller sig ud fra de andre. Det samlede billede er, at lederne på skolerne, samt lederne på pleje- og ældreområdet, mest markant ser ud til at kunne identificere sig med og prioriterer de moderne lederroller, mens dette ikke gør sig gældende for daginstitutionslederne. Dette kan tolkes sådan, at førstnævnte er tættere på at være professionelle ledere, mens sidstnævnte er længst væk fra at være professionelle ledere, sådan som det forventes af dem i dag i kommunerne og i den officielle diskurs – eller om man vil i den moderne management og ledelsesretorik. Dette billede bestyrkes af resultaterne på den næste dimension.

Lederidentitet

Vi antager, at der er en direkte sammenhæng mellem graden af lederuddannelse og den opfattede lederidentitet, ligesom vi antager, at der er en sammenhæng imellem lederidentitet og ønsket om at praktisere forskellige lederroller – lederne bliver så at sige nød til at kunne identificere sig med det moderne professionelle ledelsesideal for at kunne svare i overensstemmelse med det professionsideal vi opstiller i de fem indikatorer. I tabel 6 er det igen muligt at se både forskellene mellem sektorerne og at se på udviklingen fra 2004 til 2010.

Tabel 6. Institutionsledernes vurdering af deres egen identitetsopfattelse			
	Daginstitution n=971 (n=650)	Skole n=538 (n=318)	Plejecenter n=182 (n=177)
Min faglige identitet er vigtigst	4% (5%)	1% (2%)	1% (1%)
Min identitet som leder er vigtigst	25% (16%)	51% (47%)	67% (62%)
Min identitet som leder og min faglige identitet er lige vigtige	72% (79%)	48% (52%)	33% (37%)
	100% (100%)	100% (100%)	100% (100%)

Note: Tallene i parentes angiver institutionsledernes svar i 2004-undersøgelsen

For det første er det bemærkelsesværdigt, at næsten ingen af lederne svarer, at de har en ren faglig identitet. Herudover bekræftes det mønster, der er ved at tegne sig om at det specielt er skoleledere og ledere af pleje- og ældrecentre, der lever op til det moderne ledelsesideal, mens lederne på dagtilbudsområdet har vanskeligt ved at identificere sig med dette ideal. Endvidere bekræftes den svage tendens til, at der sker en øget ledelsesmæssig professionalisering, idet alle ledere i gennemsnit lægge større vægt på den ledelsesfaglige identitet og i mindre grad på en blanding af faglig og ledelsesfaglig identitet. Vi vurderer dette til at være en stærk indikator.

### Ledelsesforståelse

Samarbejde og loyalitet over for kommunen og ledelsessystemet er som nævnt indledningsvis både et teoretisk ideal og et moderne ledelsesideal, der formuleres i praksis i kommunerne. Vi råder over en række spørgsmål, som kan være med til at afdække, i hvilken udstrækning dette ideal ser ud til at være en del af den ledelsesforståelse, som de undersøgte ledere giver udtryk for. Nogle af disse er opregnet i tabel 7.

**Tabel 7: Institutionsledernes vurdering af forholdet til andre dele af kommunen**

	<b>Daginstitution</b> n=974-980 (n=646-647)	<b>Skole</b> n=538 (n=317-319)	<b>Plejecenter</b> n=183 (n=171-175)
A. Der er stærk konkurrence <i>på budgetter</i> mellem mig og de andre institutionsledere inden for sektoren	3,73 (3,93)	3,43 (3,66)	3,29 (3,60)
B. Der er stærk konkurrence <i>på andre områder end budgetter</i> mellem mig og de andre institutionsledere inden for sektoren	3,56 (3,61)	3,46 (3,49)	3,52 (3,60)
C. Der er et godt samarbejde mellem mig og de andre institutionsledere inden for sektoren	1,82 (1,96)	1,93 (1,99)	1,89 (2,06)
D. Der er et godt samarbejde mellem mig og andre institutionsledere i kommunen på tværs af sektorer	2,35 (2,37)	2,49 (2,31)	2,52 (2,52)
E. Sammen med sektorens ledelse har vi institutionsledere et fælles ansvar for udviklingen på vores område	1,58 (1,64)	1,69 (1,64)	1,48 (1,64)
F. Topledelsen i kommunen ytrer kun sjældent forståelse for de problemer vi har i institutionerne	3,03 (2,89)	3,08 (3,19)	3,16 (3,32)
G. Topledelsen forventer af mig, at jeg varetager hensynet til hele kommunen i min daglige ledelse	1,77 (1,85)	1,64 (1,77)	1,98 (2,14)

Note: Tallene i parentes angiver institutionsledernes svar i 2004-undersøgelsen

Tal er gennemsnitsværdier for besvarelseserne. Værdien 1 repræsenterer »Helt enig«, værdien 3 repræsenterer »Hverken enig eller uenig«, og værdien 5 repræsenterer »Helt uenig«.

Vi antager, at hvis der eksisterer en stærk rivalisering og konkurrence, så vil det alt andet lige vanskeliggøre samarbejde. Ser vi på det horisontale samarbejde vurderer lederne samstemmende, at der hverken er stærk konkurrence på budgetter eller på andre områder mellem dem selv og de andre institutionsledere inden for sektoren. De er endvidere samstemmende af den opfattelse, at der er et godt samarbejde mellem dem selv og de andre institutionsledere. Endelig har de en opfattelse af, at det forventes af dem, at de i deres daglige ledelse varetager hensynet til hele kommunen. Dette er samlet set meget kraftige indikatorer på, at der er en professionel forståelse af ledernes rolle i forhold til kommunen og ledelsessystemet. Frem for at der er tale om ustyrlige kommuner, præget af suboptimering, rivalisering og vi-de holdninger mellem centralt og decentralt, samt på tværs i

forvaltningerne, ser det ud til, at der er betingelser for at kunne få kommunernes ledere til at trække i samme retning.

### Konklusion og diskussion

Professionel ledelse af de offentlige organisationer er én af de grundlæggende forudsætninger for, at disse organisationer er i stand til at levere de serviceydelser de har ansvaret for, og for, at de kan gennemføre reformer af systemet. Vi har i denne artikel undersøgt professionaliseringen af de decentrale kommunale institutionsledere i perioden 2004 til 2010. I denne periode er der sket flere store forandringer for kommunerne – ikke mindst Strukturreformen og Kvalitetsreformen. Professionaliseringen af kommunernes ledere er derfor centralt, såfremt de skal bidrage til løsningen af kommunernes samlede opgaver.

I denne artikel har vi forsøgt at udbygge klassiske definitioner af professioner og har herunder opstillet fem indikatorer for øget professionalisering. Selve forholdet mellem de fem indikatorer bør imidlertid testes yderligere for at undersøge den gensidige påvirkning mellem indikatorerne. I denne sammenhæng mener vi imidlertid, at indikatorerne giver et godt billede af ledernes professionalisering.

Hvis vi sammenfatter undersøgelsens resultater vedrørende graden af professionalisering blandt lederne, må vi for det første konstatere, at der eksisterer store forskelle mellem de nævnte sektorer, og at der stadig er langt igen, før i al fald lederne på dagtilbudsområdet kan karakteriseres som egentlig professionelle ledere. For det andet må vi dog generelt konkludere, at der er træk i retning af, at der er sket en øget professionalisering mellem 2004 og 2010, om end denne udvikling ikke er markant.

Denne øgede professionalisering tyder derfor på, at kommunerne ser ud til at være relativt godt rustet til at kunne gennemføre de reformer, der venter forude – de har i hvert fald ledere som holdningsmæssigt opfatter sig selv som professionelle og loyale.

På den anden side bør man nok diskutere denne professionalisering. For det første viser undersøgelsens resultater, at det med stor sandsynlighed er de samme ledere der er ledere i 2010 som i 2004. Dette betyder, at det er de samme personer som skal medvirke til at gennemføre gennemgribende reformer. Spørgsmålet bliver således, hvorvidt personer som har været en del af det samme system i så mange år, vil være i stand til at reformere det selvsamme system. For det andet viser undersøgelsen af de decentrale ledere, at lederne i overvældende grad foretrækker at benytte de blødere og mere humanistiske ledelsesværktøjer, frem for mere hårde styringsværktøjer. Man kan derfor diskutere hvorvidt institutionslederne, med deres bløde redskaber, vil være i stand til at gennemføre og implementere større reformer af den offentlige sektor.

## Summary

This article examines the professionalisation of municipal institution management during the period following the implementation of the Structural Reform. The basic assumption is that professional management is a prerequisite for public sector ability to implement reforms and deliver the best services.

The study expands the traditional professions definition and examines the professionalisation of municipal institution management in three areas (daycare, schools and elderly care) in 2004 and 2010, based on five dimensions of professionalisation.

The study of these five dimensions indicates that municipal institution management has, in general, become more professional since the implementation of the Structural Reform. In conclusion it is discussed whether, as a result of this professionalisation, management is now better equipped to accomplish and implement major reforms in the public sector.

## Litteratur

Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2009): *Den danske regionskonstruktion. Spillet om Region Midtjyllands dannelse og konsolidering*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2011): *Den danske kommune-konstruktion. Kommunedannelsen med og efter Strukturreformen*, forthcoming, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Christoffersen, Henrik, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2003): *Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune*, København: AKF forlaget.

Christoffersen, Henrik, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2005): *Kommunesammenlægning – Professionalisering af politik og administration*, København: AKF forlaget.

Hjalager, Anne Mette og Henrik Holt Larsen (2003): *Leder Pejling 2003*, København: FTF.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004): *Aftale om strukturreform*, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Jespersen, Peter Kragh (2005): *Mellem profession og management. Ledelse i danske sygehuse*, København: Handelshøjskolens Forlag.

Klausen, Kurt Klaudi (2001): *Skulle det være noget særligt. Organisation og ledelse i det offentlige*, København: Børsens Forlag.

Klausen, Kurt Klaudi og Johannes Michelsen (2004): *Institutionslederen – en undersøgelse af vilkår for ledelse i kommunale institutioner*, København: Lederne.

Klausen, Kurt Klaudi, Johannes Michelsen & Dan Michael Nielsen (2011a): *Den decentrale leder. En undersøgelse af vilkårene for ledelse i kommunernes decentrale serviceinstitutioner*, København: Lederne.

Klausen, Kurt Klaudi, Johannes Michelsen & Dan Michael Nielsen (2011b): »Kommunal ledelse på de decentrale plan. Spørgeskemaundersøgelse til traditionelle institutionsledere og nyere typer af ledere«. *Kommunalpolitiske Studier*, Institut for Statskundskab, nr. 29/2011.

Kofod, Klaus Kaper (2004): *På sporet af ledelse – ledelse i spor*, Ph.d.-afhandling, København: Danmarks Pædagogiske Universitet.

Larsen, Bøje (2007): »De nye professionelle«. I Larsen, Bøje og Helle Hedegaard Hein (red.) (2007): *De nye professionelle. Fremtidens roller for de veluddannede*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Laursen, Per Fibæk, Leif Moos, Henning Salling Olesen og Kirsten Weber (2005): *Professionalisering. En grundbog*, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Møller, Jørn Kjølseth (2009): *Lederroller og lederidentitet i dagtilbud under forandring*, Ph.d.-afhandling ved Roskilde Universitetscenter, CBIT.

Regeringen (2007): *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige sektor*, København: Schultz Information.

Sehested, Karina (1997): »Professioner og strukturændringer«. I Ejersbo, Niels (red.) (1997): *Politikere, ledere & professionelle i kommunerne. Effekter af strukturændringer*, Odense: Odense Universitetsforlag.

Torgersen, Ulf (1972): *Profesjonssociologi*, Oslo: Universitetsforlaget.